

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **Ing. V. Š.,** zastoupený JUDr. Rostislavem Puklem, advokátem se sídlem Svatoplukova 519, Veselí nad Moravou, proti žalovanému: **Ministerstvo obrany,** se sídlem Tychonova 1, Praha 6, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 2. 2014, č. j. 11 Ad 13/2012 – 177,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Odměna advokáta JUDr. Rostislava Pukla **se určuje** částkou 6.800 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 13. 2. 2014, č. j. 11 Ad 13/2012 – 177, zamítl žalobu, kterou se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného (dále jen „ministerstvo“) ze dne 14. 6. 2012, č. j. 1888-29/2012-1140 a č. j. 1888-32/2012-1140, a současně ochrany proti nečinnosti správního orgánu. Rozhodnutím č. j. 1888-29/2011-1140 (dále jen „rozhodnutí č. 29“) bylo zamítnuto odvolání stěžovatele a potvrzeno usnesení ředitele Vojenského zpravodajství (dále jen „ředitel“) ze dne 14. 2. 2012, č. j. 137-2/2012-4730, kterým zastavil řízení o žádosti stěžovatele o vyplacení odměny před odchodem do zálohy za řádné a příkladné plnění služebních povinností na základě služebního hodnocení. Rozhodnutím č. j. 1888-32/2011-1140 (dále jen „rozhodnutí č. 32“) bylo vyhověno odvolání stěžovatele a zrušeno rozhodnutí ředitele ze dne 21. 6. 2011, č. j. 6-26/2011-4730-VB, kterým byla zamítnuta žádost stěžovatele o doplacení nevyplacené

části platu od 31. 5. 2010 do zániku služebního poměru. V odůvodnění rozsudku městský soud uvedl, že neshledal žádné nedostatky odůvodnění napadených rozhodnutí ani jim předcházejícího řízení, které by způsobovaly jejich nicotnost. Pokud jde o rozhodnutí č. 29, mohou být vojákům z povolání poskytnuty dva druhy odměn – kázeňské odměny podle ust. § 53 zákona č. 221/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vojácích z povolání"), a odměny podle ust. § 13 zákona č. 143/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o platu"). Ministerstvo řádně a podrobně vyložilo, že z právní úpravy nevyplývá právní nárok na poskytnutí uvedených odměn. Jestliže právní úprava neumožňuje vojákovi domáhat se vyplacení odměny právní cestou za situace, kdy o udělení odměny nebylo rozhodnuto příslušným nadřízeným, je závěr o právní nepřípustnosti této části žádosti stěžovatele správný. Nepřísluší-li tedy stěžovateli právní nárok na vyplacení odměny, ministerstvo správně aplikovalo ust. § 66 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád), a bylo na místě rozhodnout o zastavení řízení z důvodu nepřípustnosti žádosti. Pokud jde o rozhodnutí č. 32, není zřejmé, v čem tkví stěžovatelem tvrzená nesprávnost právního názoru, když ministerstvo zavázalo služební orgán rozhodující v I. stupni povinností zjistit skutečný stav ve věci, tj. zda došlo k právní události, která má vliv na výši vypláceného služebního příjmu, zda její účinky trvaly po celé zmíněné období, jaký osobní statut má stěžovatel a povinností identifikovat konkrétní služební a právní normy, které se situace stěžovatele týkají. Smyslem a důvodem procesního postupu ministerstva v případě tohoto rozhodnutí bylo zjištění, že napadené rozhodnutí služebního funkcionáře bylo vydáno v rozporu s právními předpisy. V uvedeném postupu městský soud neshledal nesprávnost napadeného rozhodnutí o odvolání. Nedůvodnou shledal městský soud rovněž žalobní námitku, v níž stěžovatel poukázal na to, že z postupu ministerstva vůbec není zřejmé, jakým způsobem bylo naloženo s celým rozsahem podaného odvolání, ani zda odvoláním napadené výroky prvostupňového rozhodnutí byly potvrzeny. Podle názoru městského soudu došlo k vymezení předmětu odvolacího řízení a nesouhlas stěžovatele s tímto vymezením za situace, kdy se sám také významným způsobem podílel na obtížnosti stanovení předmětu odvolacího řízení svými nejasnými, neurčitými a četnými podáními, neshledal důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí. Městský soud zdůraznil, že předmět řízení byl vymezen především prvostupňovým rozhodnutím ze dne 21. 6. 2011. Jestliže správní orgán I. stupně rozhodl o žádosti stěžovatele o doplacení nevyplacené části platu od 31. 5. 2010 do zániku služebního poměru, dal tím jednoznačně najevo, o jakém z uplatněných nároků rozhodl. Pokud stěžovatel uplatnil v odvolání námitky i proti jiným rozhodnutím, lze očekávat, že se odvolací orgán těmito námitkami bude zabývat v dalších řízeních, která jsou o stěžovatelových žádostech vedena. Byla-li předmětem řízení žádost o doplacení nevyplacené části platu od 31. 5. 2010 do zániku služebního poměru, pak nelze ministerstvu vytýkat, že takto vymezený předmět řízení respektovalo a rozhodlo v tomto rozsahu. Městský soud v případě obou napadených rozhodnutí neshledal důvodnou ani žalobní námitku nezákonnosti, že ministerstvo v odvolacím řízení meritorně o nárocích stěžovatele nerozhodlo, neboť ze žádného právního ustanovení obecně závazných právních předpisů tato stěžovatelem tvrzená povinnost nevyplývá. Pokud jde o stěžovatelem namítanou nečinnost ministerstva, kterou dovozoval z toho, že napadená rozhodnutí nelze považovat za rozhodnutí ve věci samé, městský soud v posuzovaném případě nečinnost ministerstva neshledal. Je tomu tak proto, že ministerstvo jako odvolací správní orgán nezůstalo nečinné, činilo konkrétní a určité úkony směřující k tomu, aby obě řízení o nárocích stěžovatele byla meritorně ukončena. Názor stěžovatele, že nečinnost správního

orgánu je dána vždy, kdy není rozhodnuto meritorně, tj. ve věci samé, nemá oporu v zákoně. Městský soud neshledal nezákonným ani postup ministerstva, jestliže rozhodovalo o jednotlivých uplatněných nárocích v samostatných řízeních, když je ze stěžovatelových podání zřejmé, že jde v řadě případů o nároky různorodé a lze předpokládat, že i posuzování podmínek případné výplaty jednotlivých nároků je rozdílné.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. V kasační stížnosti poukázal na to, že podal služebnímu orgánu žádost o doplacení nevyplaceného platu od 31. 5. 2010 do zániku služebního poměru. Své nároky pak podrobně specifikoval v 11 bodech. Z obsahu sdělení ředitele ze dne 21. 6. 2011, č. j. 6-26/2011-4730-VB nelze vůbec dovodit, kterých nároků stěžovatele se vyjádřené závěry týkají a jakým způsobem tedy bylo o žádosti stěžovatele rozhodnuto. Z těchto důvodů stěžovatel usuzuje, že nelze vůbec toto sdělení považovat za individuální právní akt, který by se jakýmkoliv způsobem dotýkal veřejných subjektivních práv stěžovatele. Městský soud tedy dospěl k nesprávnému právnímu závěru, že sdělení ředitele je deklaratorním rozhodnutím, neboť fakticky se jednalo o „projev neochoty" zabývat se podanou žádostí. Z tohoto důvodu stěžovatel dovozoval i případnou nicotnost správního aktu služebního orgánu I. stupně pro nedostatek projevu vůle. Proto měl městský soud dospět k právnímu závěru, že napadené rozhodnutí č. 32 je nicotné, neboť zde není právního podkladu - rozhodnutí, o němž by mohlo být vedeno odvolací řízení a vydáno rozhodnutí. Je nepochybné, že z předmětného sdělení ředitele nelze žádným způsobem dovodit, kterých nároků stěžovatele se jeho oznámení týkalo, z jakého důvodu o nich nelze rozhodovat a které právní normy aplikoval na předmětný případ. Sdělení ředitele jakožto rozhodnutí, by mělo ve smyslu ust. § 68 správního řádu obsahovat výrok, odůvodnění a poučení o opravném prostředku. I přesto, že formální vady napadených rozhodnutí byly stěžovatelem namítány, městský soud se nezabýval absencí náležitostí správního rozhodnutí, jakož i absencí řízení, které mělo předcházet vydání deklaratorního rozhodnutí správního orgánu I. stupně o podané žádosti. V tomto směru je napadený rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. S ohledem na konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, kdy mohou být posuzovány jako rozhodnutí podle ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. rovněž přípisy či sdělení správního orgánu, které nemají formu rozhodnutí, podal stěžovatel z opatrnosti proti sdělení ředitele ze dne 21. 6. 2011 odvolání, a to i přesto, že má za to, že citované sdělení nemůže být považováno ani za deklaratorní správní rozhodnutí, které by jakýmkoliv způsobem bylo způsobilé zasáhnout do jeho právní sféry. Ministerstvo mělo tento procesní prostředek vyhodnotit jako obranu stěžovatele proti pokračující nečinnosti, a s ohledem na skutečnosti, že ředitel v nečinnosti pokračoval, mohlo ministerstvo usnesením převzít věc a rozhodnout samo, což však neučinilo. Z výše uvedených důvodů stěžovatel podal žalobu na zrušení rozhodnutí ministerstva podle 65 s. ř. s. a současně navrhl, aby soud učinil opatření proti nečinnosti služebních orgánů, a to dospěje-li k závěru, že napadená rozhodnutí ministerstva nejsou správními rozhodnutími, resp. vysloví jejich nicotnost. Ministerstvo v průběhu odvolacího řízení přikázalo služebnímu orgánu „oddělit" řízení o jednotlivých náležitostech (pravděpodobně nárocích) uváděných v podání ze dne 21. 9. 2011, podle stavu v jakém se uplatnění jednotlivých nároků nachází. Konkrétně nařídilo předat část podání odvolatele ze dne 21. 9. 2011, která se týká nároku na doplacení nevyplacené části platu od 31. 5. do 31. 10. 2010, jako odvolání proti rozhodnutí služebního orgánu ze dne 21. 6. 2011, č. j. 6-26/2011-4730-VB. Stěžovatel má za to, že takový postup je nezákonný, neboť sdělení ředitele je tak abstraktní, že z něj

nelze vůbec dovodit, jakých nároků se týkalo, natož aby mohl v odvolacím řízení být měněn obsah takového rozhodnutí a poté tedy změněn i předmět odvolacího řízení. Ani z napadeného rozhodnutí č. 32 není možné jednoznačně a bez jakýchkoliv pochybností dovodit, o kterých z 11 uplatněných nároků bylo rozhodnuto. Ministerstvo rozhodlo tak, že *„odvolání vyhovuji, rozhodnutí ředitele Vojenského zpravodajství č.j. 6-26/2011-4730-VB ze dne 21. června 2011 v části, kde bylo rozhodnuto o zamítnutí žádosti odvolatele o doplacení nevyplacené části platu od 31. května 2010 do zániku služebního poměru ruším“*. Přitom v odůvodnění rozhodnutí č. 32 ministerstvo výslovně uvedlo *„Tu část dopisu služebního orgánu, která obsahuje zamítavý výrok s náznakem odůvodnění týkajícího se nároku na doplacení nevyplacené části platu od 31. května 2010 do 31. října 2010, je nutné považovat z materiálního hlediska za rozhodnutí, proti kterému je možné se odvolat v souladu s příslušnými ustanoveními zákona č. 500/2004 Sb.“*. K takovému závěru však nemohlo ministerstvo nikdy dospět, neboť ve sdělení ředitele není nikde uveden údaj „do 31. 10. 2010“. Je tedy zřejmé, že napadené rozhodnutí č. 32 je nepřezkoumatelné pro svoji nesrozumitelnost a nedostatek důvodů. S těmito námitkami se však řádně nevypořádal ani městský soud, což způsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Řízení před správními orgány však trpí i zásadními vadami, kdy na základě jedné žádosti probíhalo společné řízení o všech uplatněných nárocích, avšak v průběhu odvolacího řízení došlo nezákonným postupem v rozporu s ust. § 140 odst. 3 správního řádu k údajnému vyloučení věcí k samostatným řízením, aniž by pro to byly vážné důvody. O tomto postupu nebylo ani vydáno usnesení, kterým by byly specifikovány vyloučené části žádosti k samostatným řízením. V případě, že ministerstvo dospělo k závěru, že sdělení ředitele je rozhodnutím, mělo je zrušit pro jeho nepřezkoumatelnost a nedostatek formy v celém rozsahu a věc vrátit zpět k dalšímu řízení prvoinstančnímu služebnímu orgánu, který poté mohl vyloučit jednotlivé stěžovatelovy nároky k samostatnému řízení podle ust. § 140 odst. 3 správního řádu.

Dále stěžovatel uvedl, že dne 14. 2. 2012 ředitel navzdory překážce litispendence rozhodl o totožné žádosti ze dne 5. 6. 2011 usnesením č. j. 137-2/2012-4730, a to v době odvolacího řízení proti rozhodnutí ze dne 21. 6. 2011, č. j. 6-26/2011-4730-VB. Podle názoru stěžovatele je rozhodnutí ředitele č. j. 6-26/2011-4730-VB i rozhodnutí ministerstva č. 29 nesprávné a nezákonné. Příkazem k odstranění nečinnosti ze dne 10. 1. 2012, č. j. 1888-15/2011-1140 ministerstvo nařídilo řediteli, aby rozhodl o žádostech ze dne 5. 6. 2011. Je proto nesporné, že ministerstvo tímto příkazem fakticky potvrdilo názor stěžovatele, že sdělení ředitele č. j. 6-26/2011-4730-VB nelze považovat za rozhodnutí. Přitom na druhé straně vydalo zcela nepochopitelně napadené rozhodnutí č. 32, kterým naopak uzavřelo, že předmětné sdělení ředitele je nutno považovat za deklaratorní rozhodnutí. Z toho je zřejmé, že řízení před služebními orgány je zcela zmatečné a nezákonné, když o jedné žádosti byla vydána dvě vzájemně rozporná a zcela odlišná rozhodnutí. Přitom také zde byla dána překážka litispendence ve smyslu ust. § 48 správního řádu. Již s ohledem na tyto skutečnosti je stěžovatel ve zcela nejistém právním postavení, kdy není najisto postaveno, který úkon služebního orgánu je rozhodnutí, které nikoliv a v jakém rozsahu a jakým způsobem byla vyřízena jeho žádost ze dne 5. 6. 2011. Správní řízení před služebními orgány jsou tak postiženy zásadními procesními vadami, které způsobují nezákonnost rozhodnutí. Nelze dále souhlasit se závěry ministerstva, že žádost stěžovatele ze dne 5. 6. 2011 je zjevně právně nepřípustná. Stěžovatel podal žádost o vyplacení části platu a odměn v souladu ust. § 2 odst. 5 ve spojení s § 159 odst. 4 zákona o vojácích

z povolání, když nesouhlasil s výši určeného platu a odměn vydanými rozkazy služebního orgánu. Tedy se zákonem stanoveným způsobem domáhal svého práva na odstranění důsledků nerovného zacházení a práva na vydání rozhodnutí o odměně odrážející jeho vynikající služební hodnocení. Služební orgány jsou povinny o uplatněných nárocích rozhodnout buď zamítnutím žádosti, nebo přiznáním uplatněných nároků. Rozhodnutí ředitele je však nepřezkoumatelné a nezákonné, neboť správní řízení o žádosti stěžovatele bylo zcela svévolně zastaveno, aniž by se služební orgán řádně a věcně zabýval uplatněnými nároky. Stěžovatel má za to, že služební orgány v jeho případě porušují ust. § 2 odst. 3 zákona o vojácích z povolání, které jim ukládá povinnost shodného přístupu a rovného zacházení se všemi vojáky, a to jak ohledně pracovního zařazení či dosažení služebního postupu, ale i při rozhodování o odměňování, jiných peněžitých plnění a plněních peněžité hodnoty. Stěžovateli má podle ust. § 2 odst. 5 zákona o vojácích z povolání právo domáhat se, aby bylo upuštěno od nerovného přístupu či zacházení a aby byly odstraněny důsledky tohoto jednání. Důkazem nerovného přístupu služebních orgánů ke stěžovateli při odměňování a jiných peněžitých plnění je ustálená správní praxe služebních orgánů při odměňování a plnění jiných peněžitých nároků u jiných vojáků. Stěžovatel sice nemá přímo ze zákona nárok na uplatněnou konkrétní výši odměn a části platu, avšak má právo na legitimní očekávání, že služební orgány budou při jeho odměňování postupovat stejně jako v jiných obdobných případech u jiných vojáků. V napadených rozhodnutích ministerstva i podřízených služebních orgánů nejsou uvedeny žádné věcné a legitimní důvody, které by prolomily legitimní stěžovatelovo očekávání, že bude o jeho uplatněných nárocích rozhodnuto stejně jako u jiných vojáků. Služební orgány se svým nezákonným postupem vůči stěžovateli dopustily zjevné libovůle, která je nepřípustná. Princip vázanosti služebního orgánu vlastní správní praxí je vyjádřen i v ust. § 2 odst. 4 správního řádu. Podle stěžovatele není z napadeného rozsudku zřejmé, jakým způsobem se městský soud vypořádal s namítanou litispendencí a neurčitostí napadených rozhodnutí. Městský soud pouze stroze konstatoval, že rozhodnutí ředitele č. j. 6-26/2011-4730-VB je deklaratorním rozhodnutím, přičemž zcela opomněl, že samo ministerstvo uvedlo, že se v daném případě jednalo o nečinnost podřízeného služebního orgánu. Městský soud se také nevypořádal s namítanou diskriminací, tj. nerovným přístupem služebních orgánu k nárokům stěžovatele. Neprovedl ani navrhované důkazy týkající se zjištění přístupu služebních orgánu při stejných či obdobných nárocích uplatněných jinými vojáky a ani neuvedl, z jakých důvodů tyto důkazy nepovažuje pro vydání rozhodnutí za významné. Při ústním jednání městský soud rozhodl o vyloučení části předmětu žaloby o eventuálním učinění opatření proti nečinnosti ministerstva k samostatnému řízení. Z výroku ani z odůvodnění rozsudku však není zřejmé, v jaké přesně vymezené části byla žaloba vyloučena k samostatnému řízení a o jaké části bylo meritorně rozhodnuto. O tomto postupu nebylo vydáno žádné usnesení, v němž by tento postup byl přesně specifikován. Z těchto důvodů stěžovatel není schopen ani zjistit, v jaké konkrétní části byla jeho žaloba zamítnuta a o jaké její bude probíhat jiné samostatné řízení. Výroková část rozsudku je v tomto směru nepřezkoumatelná, a to i s ohledem na záhlaví rozsudku u označení předmětu sporu. Tyto skutečností způsobují i podstatné vady v řízení před soudem. Připustil-li městský soud, že napadená rozhodnutí nelze věcně přezkoumávat, tak ve svém důsledku konstatoval, že činnost ministerstva je absolutně nekontrolovatelná, a to ani v mezích správního uvážení. Avšak i rozhodnutí vydané na základě absolutně volného správního uvážení musí být přezkoumatelné a musí být zřejmé, že orgán vydávající takové rozhodnutí z mezí a hledisek správního uvážení nevybočil. Ze všech výše uvedených

důvodů proto stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Ministerstvo ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedlo, že stěžovatel vede proti němu značné množství soudních sporů, a to jak o přezkoumání rozhodnutí služebních orgánů, tak i občanskoprávních. Stěžovatel zahlcuje služební orgány různých stupňů velkým množstvím různých obsahově nepřehledných a často se prolínajících podání, žádostí, stanovisek, odvolání a různých doplnění a odůvodňování předchozích podání čítajících desítky stran textu a množství často nesouvisejících příloh, takže mnohdy bylo jen s obtížemi pochopitelné, co je vlastně jejich obsahem, což nasvědčuje snaze vyvolávat všemožná řízení, tato protahovat a znepřehledňovat. Je pravdou, že ministerstvo zastávalo názor, že v řízení ve věcech služebního poměru vojáka z povolání se rozhoduje pouze ve věcech uvedených v ust. § 145 zákona o vojácích z povolání, že tedy citované ustanovení je výčtem taxativním, a že v jiných věcech se řízení ve věcech služebního poměru vojáků z povolání nevede a formalizované rozhodnutí se nevydává. Po zhodnocení novější judikatury správních soudů v obdobných věcech však uvedený názor přehodnotilo, a proto jsou znovu postupně řešena i dřívější stěžovatelova podání v řízení ve věcech služebního poměru, na která bylo dříve reagováno pouze jako na stížnosti či žádosti (viz usnesení č. j. 1888-39/2011-1140, 1888-40/2011-1140 a 1888-41/2011-1140). Stěžovatel napadá všechny úkony ministerstva odvoláními, a to i v případech, kdy tyto úkony nezasahovaly do stěžovatelovy právní sféry (jednalo se např. o pouhé informace) a dokonce napadá odvoláními a žalobami i ta rozhodnutí, ve kterých bylo jeho odvoláním vyhověno. Takto stěžovatel vedená řízení znepřehledňuje a protahuje, aby pak následně uplatňoval u soudů nároky na náhradu nemajetkové újmy za průtahy v řízeních. Ministerstvo má za to, že městský soud v napadeném rozsudku vyčerpávajícím způsobem zdůvodnil výrok rozhodnutí a že vycházel ze správně zjištěného stavu. Napadený rozsudek je tedy v souladu s právem. Z výše uvedených důvodů proto navrhlo, aby kasační stížnost byla jako nedůvodná zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Podle obsahu správního spisu stěžovatel podáním ze dne 5. 6. 2011 adresovaným řediteli a nazvaným „Žádost o vyplacení nevyplacené části platu a nevyplacených peněžních náležitostí“ uplatnil množství různých peněžitých nároků, které rozčlenil do 11 bodů. Na toto podání reagoval ředitel dopisem ze dne 21. 6. 2011, č. j. 6-26/2011-4730-VB, ve kterém stěžovatele mimo jiné informoval, že *„Ve věci Vaší žádosti o vyplacení dosud nevyplacených peněžitých náležitostí, nevyplacení přiznaných jiných peněžitých plnění a plnění peněžité hodnoty Vám sděluji, že nadále platí již dříve vydané rozkazy a nelze tedy rozhodovat znovu v téže věci.“* Proti tomuto sdělení podal stěžovatel odvolání, které ministerstvo jako odvolací orgán posoudilo zčásti jako stížnost podle ust. § 153 zákona o vojácích z povolání, a to ve vztahu k uplatněnému nároku na náhradu zvýšených životních nákladů, na vyplacení doplatku do nesníženého platu a na odměnu při odchodu do zálohy, a zčásti jako odvolání, a to ve vztahu k nároku na doplacení nevyplacené části platu od 31. 5. do 31. 10. 2010, a příkazem ze dne 10. 1. 2012, č. j. 1888-15/2011-1140 nařídilo řediteli, aby vydal o

těchto nárocích rozhodnutí a aby učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy ve věci uplatněného nároku na osobní příplatek. Usnesením ředitele ze dne 14. 2. 2012, č. j. 137-2/2012-4730, pak bylo zastaveno řízení o žádosti stěžovatele o vyplacení nevyplacené odměny před odchodem do zálohy za řádné a příkladné plnění služebních povinností na základě služebního hodnocení. Proti tomuto usnesení podal stěžovatel odvolání, které bylo zamítnuto napadeným rozhodnutím ministerstva č. 29. Druhým napadeným rozhodnutím ministerstva č. 32 bylo vyhověno odvolání a rozhodnutí ředitele ze dne 21. 6. 2011, č. j. 6-26/2011-4730-VB v části, kde byla zamítnuta stěžovatelova žádost o doplacení nevyplacené části platu ode dne 31. 5. 2010 do zániku služebního poměru, bylo zrušeno. O ostatních stěžovatelem uplatněných peněžitých nárocích bylo rozhodováno v samostatných řízeních.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů, která měla podle stěžovatele spočívat v tom, že se městský soud detailně nevypořádal se všemi argumenty obsaženými v žalobě.

Problematikou nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí se Nejvyšší správní soud ve své judikatuře opakovaně zabýval (viz např. rozsudky ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS, všechna dostupná na www.nssoud.cz). Rozhodnutí soudu je třeba považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, pokud například není zřejmé, na základě jakých úvah soud dospěl ke svému právnímu závěru, z jakého důvodu považoval žalobní námitky za nedůvodné či mylné, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci obsaženou v žalobě nebo proč podřadil daný skutkový stav pod určitou právní normu. O nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů se jedná rovněž i v případě, kdy soud opomněl některou z uplatněných námitek vypořádat. Meritorní přezkum rozhodnutí je tak možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku jeho rozhodnutí.

Jak rovněž vyplývá z judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013 - 25), s tímto stížním důvodem je nutno zacházet obezřetně, neboť zrušením rozhodnutí soudu pro nepřezkoumatelnost se oddaluje okamžik, kdy věc bude správními soudy pravomocně rozhodnuta, což není v zájmu ani účastníků řízení, protože jako nositelé veřejných subjektivních práv je jejich základním právem, aby věc byla projednána bez zbytečných průtahů (čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), resp. v přiměřené lhůtě (čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod), a ani ve veřejném zájmu na hospodárnosti řízení. Přestože je třeba z hlediska ústavních principů důsledně trvat na povinnosti dostatečného odůvodnění rozhodnutí, nemůže být tato povinnost chápána dogmaticky. Rozsah této povinnosti se totiž může měnit podle povahy rozhodnutí a musí být posuzován s ohledem na okolnosti každého jednotlivého případu. Podstatné podle názoru Nejvyššího správního soudu je, aby se soud v rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých námitek dílčích a souvisejících.

Nejvyšší správní soud v postupu městského soudu neshledal žádné z výše uvedených pochybení, neboť je z odůvodnění napadeného rozsudku zcela zřejmé, jakými úvahami byl městský soud při posouzení věci veden a jaký závěr na jejich základě učinil. Z odůvodnění napadeného rozsudku rovněž vyplývá, že se městský soud zabýval stěžejními žalobními námitkami. Nejvyšší správní soud se zřetelem na shora uvedené dospěl k závěru, že absence výslovného posouzení dílčích žalobních námitek, které souvisely s námitkou stěžejní, za situace, kdy městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku dospěl k věcně správnému závěru, nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost. V této souvislosti lze odkázat např. na nález Ústavního soudu ze dne 21. 12. 2004, sp. zn. II. ÚS 67/04, v němž bylo zdůrazněno, že z hlediska splnění náležitostí rozhodnutí není povinností soudu se v jeho odůvodnění speciálně vyjadřovat ke všem jednotlivým argumentům účastníka podporujícím jeho konkrétní a z hlediska sporu pouze dílčí tvrzení, pokud stanovisko k nim jednoznačně a logicky vyplývá ze soudem učiněných závěrů. Námitka stěžovatele týkající se nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku je proto nedůvodná.

Dále stěžovatel namítal, že postup ministerstva, které v průběhu odvolacího řízení přikázalo řediteli oddělit řízení o jednotlivých peněžitých nárocích, je nezákonný. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že stěžovatel uplatnil v jednom podání (ze dne 5. 6. 2011) množství různých vzájemně nesouvisejících peněžitých nároků. S ohledem na charakter těchto nároků nebyly splněny podmínky uvedené v ust. § 140 správního řádu pro společné řízení, a proto nelze správním orgánům vytýkat, že jsou vedena samostatná řízení o jednotlivých uplatněných nárocích. Tím, že o uplatněných nárocích bylo rozhodováno v samostatných řízeních, nebyl stěžovatel nijak zkrácen na svých právech. Tato námitka je proto nedůvodná.

V daném případě byly předmětem soudního přezkumu dvě rozhodnutí ministerstva. Pokud se jedná o rozhodnutí č. 29, které se týkalo stěžovatelem uplatněného nároku na vyplacení odměny před odchodem do zálohy za řádné a příkladné plnění služebních povinností na základě služebního hodnocení, pak je třeba v souladu s městským soudem uvést, že jak z ust. § 53 zákona o vojácích z povolání, tak z ust. § 13 zákona o platu, nevyplývá právní nárok vojáka z povolání na vyplacení předmětné peněžité odměny, kterého by se mohl domáhat. Jedná se totiž o nenárokovou část platu, jejíž přiznání záleží pouze na individuálním posouzení příslušného nadřízeného. Podaná žádost o přiznání odměny je tedy právně nepřípustná, a proto Nejvyšší správní soud neshledal pochybení v postupu správních orgánů, jestliže bylo řízení o stěžovatelově žádosti podle ust. § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu zastaveno. Namítal-li stěžovatel v této souvislosti, že služební orgány musí o jeho žádosti na vyplacení odměny před odchodem do zálohy meritorně rozhodnout, tj. odměnu přiznat nebo žádost zamítnout, pak tato stěžovatelem tvrzená povinnost správním orgánům ze zákona nevyplývá.

Rozhodnutí č. 32 se týkalo žádosti stěžovatele o doplacení nevyplacené části platu ode dne 31. 5. 2010 do zániku služebního poměru, tj. do 31. 10. 2010. Tímto rozhodnutím bylo vyhověno odvolání stěžovatele a sdělení ředitele ze dne 21. 6. 2011 bylo pro nepřezkoumatelnost zrušeno s tím, že se věc vrací služebnímu orgánu I. stupně k novému projednání. Z obsahu tohoto rozhodnutí ministerstva je zřejmé, že sdělení ředitele posoudilo z materiálního hlediska jako rozhodnutí, proti kterému se lze odvolat, ale pouze

v rozsahu, který se týkal nároku na doplacení nevyplacené části platu za období od 31. 5. 2010 do zániku stěžovatelova služebního poměru. Ve vztahu k ostatním uplatněným nárokům byla totiž již dříve konstatována nečinnost služebního orgánu I. stupně (viz příkaz ministerstva ze dne 10. 1. 2012, č. j. 1888-15/2011-1140). Důvodem zrušení sdělení ředitele ze dne 21. 6. 2011 byly chybějící náležitosti správního rozhodnutí, tzn. výroková část, neuvedení podkladů rozhodnutí, úvah, kterými byl služební orgán veden při hodnocení důkazů, a právních předpisů, na základě kterých rozhodoval, což mělo za následek jeho nepřezkoumatelnost. Vydáním napadeného správního rozhodnutí č. 32 se tak věc vrátila do stadia řízení u správního orgánu I. stupně, kde o ní bude znovu meritorně rozhodováno. Napadeným rozhodnutím č. 32 tak nebyl stěžovatel nijak dotčen na svých subjektivních veřejných právech, neboť se jím s konečnou platností práva a povinnosti účastníků správního řízení nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují. Stěžovatel tak má možnost svou procesní aktivitu uplatnit v pokračujícím správním řízení, v němž teprve bude rozhodováno o oprávněnosti jeho nároku.

Nejvyšší správní soud rovněž nesdílí stěžovatelův názor, že není najisto postaveno, v jakém rozsahu a jakým způsobem byla vyřízena jeho žádost ze dne 5. 6. 2011. Z výše uvedených skutečností je zřejmé, že o jednotlivých jím uplatněných nárocích jsou vedena samostatná správní řízení, přičemž s výjimkou rozhodnutí č. 29 a 32 nejsou rozhodnutí v nich vydaná předmětem soudního přezkumu v dané věci.

Stěžovatel dále namítal, že městský soud neprovedl navrhované důkazy týkající se zjištění přístupu služebních orgánů při stejných či obdobných nárocích uplatněných jinými vojáky. Jak vyplývá ze soudního spisu, stěžovatel v řízení o žalobě proti rozhodnutím ministerstva č. 29 a 32 provedení takových důkazů nenavrhl. Návrh na provedení těchto důkazů je obsažen v žalobě ze dne 29. 10. 2012, kterou se stěžovatel domáhal zrušení rozhodnutí ministerstva ze dne 13. 9. 2012, č. j. 1888-39/2011-1140, č. j. 1888-40/2011-1140 a č. j. 1888-41/2011-1140, která však nebyla předmětem přezkumu v dané věci. Tato námitka je proto nedůvodná.

Stěžovatel rovněž namítal, že městský soud u ústního jednání rozhodl o vyloučení části předmětu žaloby o eventuálním učinění opatření proti nečinnosti ministerstva k samostatnému řízení, avšak z výroku ani z odůvodnění rozsudku není zřejmé, v jaké přesně vymezené části byla žaloba vyloučena k samostatnému řízení a o jaké části bylo meritorně rozhodnuto výrokem I. rozsudku. Ze zvukového záznamu z jednání, které se konalo dne 13. 2. 2014 v 10 hod. u městského soudu je zřejmé, že k vyloučení části žalobního návrhu k samostatnému projednání a rozhodnutí v průběhu tohoto jednání nedošlo. Nedošlo k němu ostatně ani jindy v průběhu řízení před městským soudem. Tomu nasvědčuje i obsah odůvodnění napadeného rozsudku, ve kterém se městský soud vypořádal jak s argumentací stěžovatele směřující proti oběma napadeným správním rozhodnutím, tak i s namítanou nečinností správního orgánu. Tato námitka je proto nedůvodná.

S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatel v řízení úspěch neměl a ministerstvu žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

Stěžovateli byl pro řízení o kasační stížnosti ustanoven zástupcem advokát a podle ust. § 35 odst. 8 s. ř. s. platí v takovém případě odměnu advokáta včetně hotových výdajů stát. Podle ust. § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů, náleží advokátovi odměna za dva úkony právní služby (první porada s klientem včetně převzetí a přípravy zastoupení, písemné podání ve věci) ve výši 2 x 3.100 Kč [§ 11 odst. 1 písm. b) a d) citované vyhlášky] a náhrada hotových výdajů ve výši 2 x 300 Kč (§ 13 odst. 3 citované vyhlášky), celkem tedy 6.800 Kč. Zástupce stěžovatele požadoval odměnu v částce 13.000 Kč s odůvodněním, že předmětem řízení byl přezkum dvou správních rozhodnutí, a proto by jeho odměna měla být vypočtena za dvě spojené věci do jednoho řízení (§ 12 odst. 3 citované vyhlášky). Nejvyšší správní soud v požadované výši odměnu nepřiznal, protože v řízení o kasační stížnosti nebylo rozhodnuto o spojení dvou věcí ke společnému projednání a jeho předmětem byl přezkum jednoho rozsudku městského soudu.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 19. prosince 2014

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu